



PARECER JURÍDICO Nº 07/2018
Projeto de Lei nº 36/2017
Interessado: Presidente da Câmara Municipal
Assunto: Veto Parcial ao Projeto de Lei nº 36/2017.

Câmara Municipal de Capanema - PR



PROTOCOLO GERAL 96
Data: 23/04/2018 Horário: 09:31
Administrativo -

1. DO RELATÓRIO

O Excetíssimo Senhor Prefeito Municipal, por meio do ofício nº 73/2018, encaminhou a Mensagem de Veto nº 01/2018 apresentando VETO PARCIAL ao Projeto de Lei nº 36/2017, de sua autoria, que dispõe sobre a instituição do programa municipal de parcerias público-privadas (PPP's).

A mensagem de veto foi protocolizada no dia 11/04/2018 (fl. 27) e remetida a esta Procuradoria para análise e elaboração de parecer jurídico no dia 16/04/2018, conforme solicitação de fl. 32.

É o necessário a relatar. Em seguida, exara-se o opinativo.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA

2. 1 Da obediência ao previsto no art. 83, da Lei Orgânica Municipal.

De acordo com o art. 83, da Lei Orgânica Municipal, o Chefe do Poder Executivo pode, no prazo improrrogável de 15 (quinze) dias úteis, vetar de forma irretatável e expressa, parcial ou totalmente o projeto de lei aprovado pelo Poder Legislativo, fundamentando-se na existência de inconstitucionalidade (veto jurídico) ou de contrariedade ao interesse público



(veto político), devendo, em seguida, comunicar, dentro de 48 (quarenta e oito) horas, à Câmara Municipal os motivos do veto.

Para melhor compreensão da matéria, cumpre transcrever na íntegra o art. 83, da Lei Orgânica Municipal:

Art. 83. Se o Prefeito julgar o projeto, no todo ou em parte, Inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á parcial ou totalmente no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento e o encaminhará à Câmara no prazo de quarenta e oito horas.

§ 1º. O veto será sempre justificado e, quando parcial, abrangerá texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea.

§ 2º. As razões aduzidas no veto serão apreciadas no prazo de trinta dias, contados do recebimento, em discussão única.

§ 3º. O veto somente poderá ser rejeitado por maioria absoluta dos Vereadores em votação secreta.

§ 4º. Esgotado sem deliberação o prazo previsto no § 2º, o veto será incluído na pauta da ordem do dia da primeira sessão ordinária, sobrestando as demais proposições até que seja definitivamente apreciado.

§ 5º. Se o veto for rejeitado, o projeto será enviado ao Prefeito, em quarenta e oito horas, para promulgação.

§ 6º. Se o Prefeito não promulgar a Lei no prazo acima, o Presidente da Câmara a promulgará e, se este não o fizer, caberá ao Vice-Presidente, em igual prazo, fazê-lo.

§ 7º. A lei, promulgada nos termos do parágrafo anterior, produzirá efeitos a partir de sua publicação.

§ 8º. Nos casos de veto parcial, as disposições aprovadas pela Câmara serão promulgadas pelo seu Presidente, com o mesmo número da lei original, observado o prazo previsto no § 6º.

In casu, o veto foi oposto e comunicado no prazo legal, porquanto o ofício nº 20/2018 do Poder Legislativo, relativo ao Projeto de Lei nº 36/2017, foi entregue ao Poder Executivo no dia 20/03/2018 (fl. 26) e a comunicação das razões do veto à Câmara Municipal deu-se em 11/04/2018 (fls. 27/31).



ESTADO DO PARANÁ
CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DE CAPANEMA
PROCURADORIA LEGISLATIVA

Ainda, conforme se depreende do § 1º, do artigo acima transcrito, o veto será sempre justificado e, quando parcial, abrangerá texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea.

Observa-se que a mensagem de veto NÃO indicou expressamente os artigos, parágrafos, incisos ou alíneas vetados, limitando-se a comunicar o veto “as emendas apresentadas por meio do Ofício nº 20/2018” do Poder Legislativo (fl. 28).

Entretanto, tendo em vista que os vetos foram opostos de forma escrita e fundamentada pelo Parecer Jurídico nº 128/2018 da Procuradoria Municipal (fls. 29/31), bem como, que da análise conjunta do projeto de lei original e das emendas aprovadas é possível entender o que objetiva com os vetos o Exmo. Senhor Prefeito Municipal, opina-se pela tramitação e análise dos vetos apresentados.

Todavia, esclarece-se que o veto, como exposto *alhures*, é instituto que recai sobre texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea do projeto de lei aprovado pelo Poder Legislativo. Portanto, as Emendas ao projeto de lei não podem ser vetas. As Emendas são discutidas e votadas no momento do processo legislativo oportuno, sendo sua análise competência exclusiva do Plenário da Câmara Municipal.

Ainda, considerando que no ofício nº 73/2018 de fl. 27, é mencionado à busca por uma “solução conciliatória na redação final” e no Parecer Jurídico nº 128/2018 de fls. 29/31, é recomendado “a manutenção do texto original” do projeto ou que sejam “apresentadas alternativas”, esclarece-se que o veto é sempre supressivo. Através dele somente é possível retirar (“cortar”) do projeto de lei aprovado o artigo, parágrafo, inciso ou alínea (em caso de veto parcial) ou rejeitar todo o projeto (em caso de veto total).





Logo, não é possível, através do veto, adicionar nada ao texto do projeto de lei aprovado pelo Plenário da Câmara, nem mesmo substituir a parte vetada por outra pretendida pelo Prefeito ou obtida de forma conciliatória, o que, inclusive, desnaturaria a própria natureza do instituto do veto, confundindo-o com a participação legislativa característica da fase de discussão e votação dos projetos de lei.

Sublinhe-se, também, que se o veto for mantido, o texto original do projeto de lei não será restabelecido. A Lei será promulgada constando “VETADO” nos dispositivos rejeitados.

Por fim, extrai-se que ficou vetado os §§ 2º, 4º e 5º, do art. 4º, o parágrafo único, do art. 5º e o § 15, do art. 15, do Projeto de Lei nº 36/2017, por ato volitivo do Exmo. Senhor Prefeito por julgá-los contrários ao interesse público.

2. 2 Da análise das razões do veto

Inicialmente, registra-se que o veto pode ter caráter jurídico ou político. O primeiro analisa a compatibilidade do projeto de lei com as Constituições Federal e Estadual, assim como com a Lei Orgânica do Município. Já o segundo analisa a contrariedade ao interesse público. Nas palavras de Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

Mantém a Constituição brasileira o instituto do veto. Ou seja, permite ela que o Presidente da República recuse sanção a projeto de lei já aprovado pelo Congresso, dessa forma impedindo sua transformação em lei (art. 66, § 1º). Essa recusa, porém, há de ser fundamentada. Dois são os fundamentos aceitos para recusa de sanção – a inconstitucionalidade e a inconveniência. Aquele um motivo estritamente jurídico, a incompatibilidade com a lei mais alta. Este, o motivo estritamente político, envolvendo uma apreciação de vantagens e desvantagens.



Enquanto o veto por inconveniência apresenta o Presidente como defensor do interesse público, o veto por inconstitucionalidade o revela como guardião da ordem jurídica. Esse poder, na verdade, o coloca na posição de defensor da Constituição e numa posição privilegiada, visto que pode exercer um controle preventivo para defendê-la de qualquer arranhão resultante da entrada em vigor de lei inconstitucional¹.

Conforme se depreende da mensagem de fl. 28, o Exmo. Senhor Prefeito vetou de forma parcial o Projeto de Lei nº 36/2017, com fundamento em parecer de lavra da Procuradoria Municipal.

Por sua vez, a Procuradoria Municipal, no parecer acolhido pelo Exmo. Prefeito apresentou as seguintes considerações (fls. 29/31):

a) em relação aos §§ 2º, 4º e 5º, do art. 4º, do Projeto de Lei nº 36/2017 (com redação dada pelas Emendas nº 1, 2 e 3): em síntese, que a redação desnatura as modalidades de concessões público-privadas e, atinge outras concessões que não são objeto do projeto de lei. Ainda, que o efeito prático do dispositivo será percebido em ambos os poderes. O Poder Executivo sofrerá enrijecimento e o Poder Legislativo arcará com o aumento de demandas;

b) em relação ao parágrafo único, do art. 5º, do Projeto de Lei nº 36/2017 (com redação dada pela Emenda nº 4): que possibilita uma interferência indevida no Poder Executivo, uma vez que desrespeita o princípio da separação dos poderes, visto que o Conselho Gestor é órgão do Poder Executivo; e

c) em relação ao § 15, do art. 15, do Projeto de Lei nº 36/2017 (com redação dada pela Emenda nº 8): que o dispositivo torna

¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 40 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 226.



mais moroso o trâmite do programa de parcerias público-privadas, sendo desnecessária nesta fase a consulta pública, pois a participação popular é amplamente assegurada nas outras etapas.

À análise.

Conforme exposto na Mensagem de Veto nº 01/2018 (fl. 28), os mencionados parágrafos foram vetados sob a justificativa de que houve contrariedade ao interesse público (veto político).

Extrai-se, entretanto, que em relação ao parágrafo único, do art. 5º, do Projeto de Lei nº 36/2017 (com redação dada pela Emenda nº 4), o parecer da Procuradoria Municipal, acolhido pelo Exmo. Prefeito, apontou ofensa ao princípio da separação dos poderes. Portanto, trata-se de razão para veto jurídico, por inconstitucionalidade.

Pois bem.

Apesar do Poder Executivo NÃO ter apresentado argumentação quanto à inconstitucionalidade de todos os dispositivos vetados, a Procuradoria Legislativa, orientada pelos princípios da legalidade e indisponibilidade do interesse público² e com fulcro na prerrogativa de defesa dos interesses da Câmara Municipal³ (que poderá sofrer os efeitos de uma Ação Direta e Inconstitucionalidade) vislumbra inconstitucionalidade material nos §§ 2º, 4º e 5º, do art. 4º, no parágrafo único, do art. 5º e no § 15, do art. 15, do Projeto de Lei nº 36/2017, por ofensa ao art. 7º, da Constituição do Estado do Paraná.

² Lei Municipal nº 1358/2011: Art. 9º-A. A Procuradoria Legislativa é instituição integrada a estrutura administrativa da Câmara Municipal, vinculada à Mesa Executiva, a qual compete a representação judicial e extrajudicial da Câmara Municipal e a consultoria e assessoramento jurídico aos Servidores, aos Vereadores, à Mesa Executiva e às Comissões Permanentes e Temporárias em relação aos assuntos pertinentes as suas atribuições, sendo orientada pelos princípios da legalidade e indisponibilidade do interesse público. (...).

³ Lei Municipal nº 1358/2011: Art. 11. Ao Procurador Legislativo compete: (...)
II – defender, judicial ou extrajudicial os interesses e direitos da Câmara;



ESTADO DO PARANÁ
CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DE CAPANEMA
PROCURADORIA LEGISLATIVA

A Constituição do Estado do Paraná estabelece que:

Art. 7º. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Parágrafo único. Salvo as exceções previstas nesta Constituição, é vedado a qualquer dos poderes delegar atribuições, sendo que quem for investido na função de um deles não poderá exercer a de outro.

Em correspondência, por força do princípio da simetria, a Lei Orgânica do Município de Capanema dispõe que:

Art. 3º. São poderes do Município de Capanema, independentes, e harmônicos entre si: o Legislativo e o Executivo.

Assim, a exigência de submissão de todas as concessões (§ 2º, do art. 4º) e dos projetos de parcerias público-privadas (§ 15, do art. 15) à prévia autorização legislativa representa indevida ingerência do Poder Legislativo na administração municipal, indicando violação ao princípio da independência e harmonia dos poderes, consagrado no art. 7º, da Constituição do Estado do Paraná, constituindo vício de inconstitucionalidade material.

Neste sentido, o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1523417-4, deferiu pedido cautelar de suspensão da eficácia da Lei nº 6.582/2016 do Município de Cascavel, que estabelece exigência idêntica a prevista no caso em exame. Veja-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROPOSTA PELO PREFEITO MUNICIPAL DE CASCAVEL - PEDIDO CAUTELAR DE SUSPENSÃO DA EFICÁCIA DA LEI MUNICIPAL Nº 6.582/2016, QUE ALTEROU A LEI MUNICIPAL Nº 6.551/2015 - PASSANDO A EXIGIR QUE O PROJETO DE PARCERIA, APROVADO PELO CONSELHO GESTOR DE



PARCERIAS PÚBLICO - PRIVADAS, SEJA PREVIAMENTE APROVADO PELO PODER LEGISLATIVO - PRESENÇA DO FUMUS BONI IURIS - VISLUMBRADA A INDEVIDA INGERÊNCIA DA CAMARA MUNICIPAL NO PODER EXECUTIVO LOCAL - EVIDENCIADO TAMBÉM O PERICULUM IN MORA - EMBARAÇOS NO ESTABELECIMENTO DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS COM RISCO ÀS POLÍTICAS ADMINISTRATIVAS E AO INTERESSE PÚBLICO - LIMINAR DEFERIDA. (TJPR - Órgão Especial - AI - 1523417-4 - Cascavel - Rel.: Luís Carlos Xavier - Unânime - J. 01.08.2016). (grifou-se).

Nota-se que, embora a Câmara Municipal tenha o poder dever de fiscalizar o Executivo municipal, tal incumbência não autoriza a submissão das políticas administrativas à prévia autorização legislativa.

Da mesma forma, o disposto nos §§ 4º e 5º, do art. 4º, do Projeto de Lei nº 36/2017, que criaram a obrigação de submissão de todos os contratos e prorrogações de parcerias público-privadas à prévia autorização legislativa, acarretam em ingerência indevida do Poder Legislativo na administração municipal, com a quebra do princípio da independência e harmonia dos poderes.

Neste contexto, o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná tem declarado a inconstitucionalidade de leis municipais que interferem na gestão administrativa, com amparo na violação da regra da separação de poderes, *in verbis*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA LEI MUNICIPAL Nº 1.027/2013 E ART. 2º DA LEI MUNICIPAL Nº 144/2003, DE TERRA ROXA, QUE DISPÕEM SOBRE A OBRIGAÇÃO DE ENVIO DE TODOS OS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS, E RESPECTIVOS ADITIVOS, REALIZADOS PELA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA, AO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL. (...). CONFIGURAÇÃO DE



INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. INDEVIDA INGERÊNCIA NA FUNÇÃO ADMINISTRATIVA. EXCESSO VERIFICADO NA ATRIBUIÇÃO FISCALIZADORA DO LEGISLATIVO. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 7º E 27 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO. LESÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO, INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES CONSTITUÍDOS E RAZOABILIDADE. PRECEDENTES DESTES ÓRGÃO ESPECIAL E DO STF. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO COM EFEITOS EX TUNC. 1. RELATÓRIO. (TJPR - Órgão Especial - AI - 1124243-0 - Curitiba - Rel.: D'Artagnan Serpa Sa - Unânime - J. 15.06.2015). (grifou-se).

Por oportuno, transcreve-se o seguinte trecho do julgado acima mencionado:

Assim, em que pese não se verifique a inconstitucionalidade formal subjetiva dos atos legislativos impugnados, observa-se que o legislador municipal, na hipótese analisada, criou obrigações de cunho administrativo para a Administração Pública local apresentando-se como manifestamente inconstitucional do ponto de vista material, por interferir na realização da gestão administrativa do Município de forma desarrazoada e sem lastro normativo para tanto.

Pois bem. Os dispositivos aqui impugnados, na prática, invadiram a esfera da gestão administrativa, que cabe ao Poder Executivo, e envolve o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo. Isso equivale à prática de ato de administração, de sorte a malferir a separação dos poderes, pois medidas administrativas podem ser indicadas pelo Legislativo ao Executivo tão somente a título de colaboração.

Cumprido recordar aqui o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, anotando que:

“Todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art.31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário”



[...] Não há dúvida de que, entre as atribuições da Câmara Municipal, está a função de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional do Município, prevista na Constituição Federal (artigo 31 e parágrafos), norma trazida para o corpo da Constituição Estadual (artigo 18 e parágrafos), a ser exercida mediante controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado.

Porém, para a organização das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara, cumpre respeitar as disposições constitucionais que decorrem do postulado da separação dos poderes, sob pena de quebra da independência e harmonia entre eles, por força do já mencionado artigo 7º da Constituição Estadual.

Verifica-se, com base nos precedentes acima colacionados, que os dispositivos legais vetados violam o princípio da independência e harmonia dos poderes (art. 7º, da Constituição Estadual), pois o Poder Legislativo extrapolou suas atribuições ao exigir o encaminhamento das políticas administrativas à prévia autorização legislativa.

Em relação ao parágrafo único, do art. 5º, cabe ressaltar que os Conselhos possuem caráter técnico e consultivo, sendo órgãos criados pelo Poder Executivo para lhe compor a estrutura. Por isso, sua organização é competência privativa do Chefe do Poder Executivo⁴. Sendo assim, a exigência de quatro vereadores na composição do Conselho Gestor caracteriza indevida ingerência na organização e funcionamento da administração municipal, ofendendo art. 7º, da Constituição do Estado do Paraná⁵.

⁴ Art. 87. Compete privativamente ao Governador: (...)

VI - dispor, mediante decreto, sobre a organização e o funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos;

⁵ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL - OBRIGATORIEDADE DE ACOMPANHAMENTO POR UM VEREADOR DE TODOS OS CERTAMES LICITATÓRIOS - (...) - INDEVIDA INGERÊNCIA NA ATIVIDADE DO EXECUTIVO LOCAL - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES (ART. 7º-"CAPUT", CE) - AÇÃO PROCEDENTE. (TJPR - Órgão Especial - AI - 722415-9 - Curitiba - Rel.: Telmo Cherem - Unânime - J. 02.03.2012). (grifou-se).



3. DA CONCLUSÃO

Pelas razões expostas, subsidiadas pelo entendimento de precedentes do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, a Procuradoria Legislativa opina pela existência de inconstitucionalidade material nos §§ 2º, 4º e 5º, do art. 4º, o parágrafo único, do art. 5º e o § 15, do art. 15, do Projeto de Lei nº 36/2017, por ofensa ao art. 7º, da Constituição do Estado do Paraná.

Cabe, no entanto, ao Plenário da Câmara Municipal, decidir se mantém ou rejeita os vetos apresentados, conforme determina o art. 190, do Regimento Interno da Casa.

Ressalta-se, ainda:

- o veto deverá ser encaminhado à Comissão de Justiça e Redação, que terá o prazo improrrogável de 3 (três) dias para emitir parecer, em observância ao disposto no § 1º, do art. 190, do Regimento Interno;

- o prazo para deliberação do veto é de 30 (trinta) dias, contados do seu recebimento, conforme estabelece o art. 190, *caput*, do Regimento Interno e o art. 83, § 2º, da Lei Orgânica Municipal. Portanto, iniciou-se a contagem do prazo no dia 12 de abril de 2018, findando-se em **11/05/2018**. Exaurido o prazo mencionado sem deliberação do Plenário, o veto será incluído na Ordem do Dia da primeira sessão ordinária, sobrestando as demais proposições até que seja definitivamente apreciado (art. 83, § 4º, da LOM);

- o quórum para rejeição do veto será por maioria absoluta, ou seja, no mínimo 5 (cinco) vereadores devem se manifestar pela rejeição do veto, caso contrário, o veto será mantido. Vale ressaltar, que o Presidente da



ESTADO DO PARANÁ
CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DE CAPANEMA
PROCURADORIA LEGISLATIVA

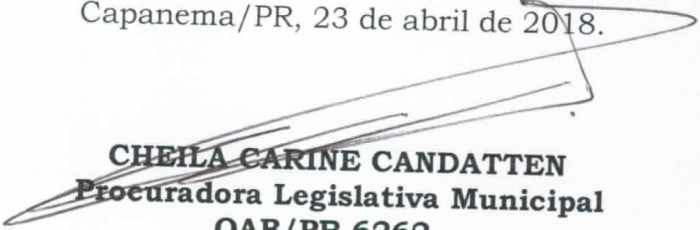
Câmara também terá direito a voto, conforme disposto no artigo 35, inciso I, da Lei Orgânica Municipal;

- a votação será secreta, em turno único de discussão e votação, conforme dispõe o art. 62, inciso III e art. 83, § 2º, da Lei Orgânica Municipal;

- mantido ou rejeitado o veto, o projeto de lei deverá ser encaminhado ao Exmo. Senhor Prefeito para promulgação (art. 83, §§ 5º e 6º, LOM). Se o Prefeito não promulgar a Lei no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, o Presidente da Câmara a promulgará e, se este não o fizer, caberá ao Vice-Presidente, em igual prazo, fazê-lo.

É o parecer.

Capanema/PR, 23 de abril de 2018.


CHEILA CARINE CANDATTEN
Procuradora Legislativa Municipal
OAB/PR 6262